

Bestuursdienst

Directie BST/BA/Engels

Onderwerp Onderzoek en maatregelen Externe inhuur



Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

Wij zijn met het openbaar
vervoer bereikbaar,
buslijnen
1, 2, 3, 5, 6, 11, 13, 16

Informatie over
vertrektijden krijgt u via
0900-92 92

In uw antwoord graag datum
en kenmerk vermelden.

Leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 050 367 77 73

Bijlage(n) 1

Ons kenmerk BD 10.2450674

Datum **15 NOV 2010** Uw brief van

Uw kenmerk

E-mailadres
bestuursdienst@bsd.
groningen.nl

Website
www.groningen.nl

Geachte mevrouw/heer,

Ons college heeft in het collegeprogramma zich voorgenomen de inhuur van extern personeel terug te brengen. Dit voornemen is door uw raad onderschreven bij de behandeling van de gemeenterekening 2009, toen de motie "extern personeel" werd aangenomen. Hierbij bieden wij u een onderzoeksrapportage naar de aard en omvang van de externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie aan, gebaseerd op een nulmeting. In deze brief schetsen wij de uitkomsten van de rapportage, en geven wij aan hoe wij met deze resultaten om willen gaan.

De nulmeting kent twee doelstellingen: 1. Inzicht bieden in de aard, omvang en redenen voor externe inhuur en 2. Inventarisatie van concrete maatregelen om de inhuur van externen structureel terug te dringen. Voor de nulmeting is 1 juli 2010 als peildatum genomen. Het gaat dus om een momentopname van de aard en omvang van de externe inhuur zoals die was op de peildatum.

Inzet extern personeel.

Externen worden het meeste ingezet op projecten. Het betreft inhuur van specialistische en vakmatige kennis die onze organisatie wel grotendeels, maar redelijkerwijs niet volledig in huis heeft. Te denken valt aan specifieke financiële deskundigheid, advisering ten aanzien van automatiseringsvraagstukken (CIO), specialistische projectleiders voor exploitatieplannen van de dienst RO/EZ e.d. Deze werkzaamheden hebben een tijdelijk karakter en worden financieel gedekt uit projectgelden of projectsubsidies. Ook wordt in sommige gevallen de vacatureruimte (het verschil tussen begrote formatie en feitelijke bezetting) ingezet voor flexibele inhuur. Dit werkt goed in situaties waarin het werkaanbod kan fluctueren (piek- en dalbezetting).

Op basis van het raamcontract zijn diensten verplicht om functies met een niveau tot schaal 10 in te huren via Randstad. Het merendeel van de ingehuurde functies via



Randstad bevindt zich op LBO/MBO niveau. Het gaat hier om met name uitvoerende, administratieve functies. Een aantal functies dat via Randstad wordt ingehuurd, komt niet voor in het functiegebouw van de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn: lader/losser, sjouwer, verkeersteller, productiemedewerker en schoonmaker. Deze functies hebben we niet in huis en voor de invulling daarvan zijn we aangewezen op Randstad.

Resultaten.

- De gemeente Groningen heeft vorig jaar voor een bedrag van 34,5 miljoen euro aan externe medewerkers ingehuurd. Daarvan komt ca. 10 miljoen euro voor rekening van Randstad. Deze 34,5 miljoen euro is 18,4% van de totale loonsom. De prognose voor 2010 ligt beduidend lager op 29,8 miljoen euro (16% van de loonsom).
- De inhuur van externen is relatief duur. Voor HBO/WO functies in schaal 10 en hoger is externe inhuur gemiddeld ca. 27% duurder dan ambtelijke inzet. Voor LBO/MBO functies verschillen de tarieven voor inhuur niet veel van de kosten van ambtelijk personeel op deze functies.
- De gemiddelde contractduur van externen is 14 maanden. Momenteel zijn er 29,5 fte externen die langer dan 2 jaar bij de gemeente aan het werk zijn. Een aantal daarvan is werkzaam bij langdurige projecten.

Uit een landelijke benchmark gehouden in 2009 blijkt dat de gemeente Groningen een omvangrijk ambtenarenapparaat heeft in vergelijking met andere 100.000+ gemeenten. Ook de absolute uitgaven voor extern personeel zijn in Groningen hoog in vergelijking met andere steden. De verklaring hiervoor ligt onzes inziens deels in de bewuste keuze om veel gemeentelijke taken in eigen beheer uit te voeren en de flinke ambities. Tijdelijke dienstverbanden en inhuurcontracten leveren een flinke bijdrage aan de noodzakelijke flexibiliteit van de organisatie.

Conclusie.

De nulmeting maakt niet duidelijk of de inzet van extern personeel noodzakelijk is geweest, of dat de betaalde uurtarieven te hoog liggen. Maar ons college is met uitkomsten wel gesterkt in haar ambitie om de externe inhuur te beperken, ingegeven door de hoogte van het bedrag dat de gemeente de afgelopen jaren heeft betaald voor externe inhuur.

Het aantal externen terugbrengen tot nul is niet reëel. Maar een stevige rem op de uitgaven voor externen is volgens ons college haalbaar. Minder externe inhuur stimuleert tegelijkertijd een optimale inzet van de kwaliteiten en talenten in de eigen organisatie. Een flexibeler inzet van de eigen medewerkers is het doel, zodat minder snel gegrepen hoeft te worden naar het vaak dure middel van externe inhuur. Maatregelen zijn bedoeld om de kosten te reduceren, maar ook om interne mobiliteit te bevorderen en voor te sorteren op de gevolgen van de vergrijzing/ontgroening van



de arbeidsmarkt. Wij willen als werkgever aantrekkelijk blijven om zo goede medewerkers aan de gemeente te binden.

1. Een maximumnorm van 12% van de loonsom.

- Elke dienst krijgt voor volgend jaar een taakstellend budget opgelegd van maximaal 15% van de loonsom van de bezetting van 2010. Voor 2012 wordt dat 13% van de loonsom van 2011 en voor 2013, 12% van de loonsom van 2012. In de Voortgangsrapportages en de jaarrekening worden de kosten en omvang van de externe inhuur verantwoord. Daarin wordt exact aangegeven: hoeveel fte extern personeel voor de dienst aan het werk is (ook ten behoeve van projecten), tegen welk uurtarief en wat zijn de maandkosten, vanaf welke datum en wat zijn de verschuivingen ten opzichte van het vorige kwartaal
- Als we, uitgaande van het geprognosticeerde percentage van 16% voor 2010, het budget voor extern personeel versneld verlagen met 4% uitgesmeerd over 2011, 2012 en 2013 zitten we in 2013 op 12% van de loonsom en dat is een vermindering van 12 miljoen euro op het oorspronkelijke bedrag van 34,4 miljoen euro.
- Een aanzienlijk deel van de kosten van ingehuurd personeel wordt gefinancierd uit projectgelden, tarieven, extra subsidies e.d. Een vermindering van deze inhuur levert dus per saldo geen besparing op de loonkosten (weglekeffect). Alleen in het geval dat de gemeente Groningen een project (mede) financiert zal dit wel een gunstig effect hebben op de totale kosten daarvan.
- Als blijkt dat door deze beperking de dienstverlening aan de burgers en/of de uitvoering van taken/projecten in het gedrang komt, dient dit, door tussenkomst van de gemeentesecretaris, voorgelegd te worden aan het college.

2. Verlaging tarieven externe inhuur 10%.

- Bij contractverlenging en nieuwe contracten kan er door middel van scherp onderhandelen en centrale inkoop een gunstiger tarief bedongen worden.
- Alle contracten met detacheringbureaus, uitzendbureaus en zzp-ers dienen opnieuw beoordeeld te worden en bij de eerstvolgende mogelijkheid (contractverlenging, stilzwijgende verlenging) wordt er opnieuw onderhandeld over het tarief. Het raamcontract met Randstad loopt tot 2012.
- Daarbij kan de aanbieder kiezen uit 3 opties: tegen een goedkoper tarief (minimaal 10% lager) gaan werken, een andere goedkopere inhuurkracht aanbieden of het contract wordt niet verlengd.

3. Beperking van de contractduur.

- De maximale contractduur voor externe inhuur wordt teruggebracht naar 1 jaar, daarna is toestemming van de gemeentesecretaris nodig om het contract te verlengen. Bij langdurige inhuur ten behoeve van projecten moet bekeken worden in hoeverre het mogelijk is het inhuurcontract om te zetten in een ambtelijke aanstelling voor de duur van het project. Daarbij is er een risico van



wachtgeldverplichting, maar voor veelgevraagde functies is het risico van langdurige verplichting beperkt.

4. *Uurtarief aan banden.*

- Externe inhuur met een tarief van meer dan 100 euro per uur (Excl. BTW) mag alleen na toestemming van de gemeentesecretaris aan het werk binnen de gemeente.

Naast het treffen van een aantal gemeentebrede normen zullen in 2011 met iedere dienst maatregelen worden afgesproken die passen binnen de (specifieke) context van die dienst. Over de resultaten hiervan zal jaarlijks in het kader van de begrotingscyclus door iedere dienst worden gerapporteerd. De in te zetten acties zijn niet vrijblijvend. Immers in het bezuinigingspakket 2011-2014 is een financiële taakstelling voor externe inhuur, flexibele schil en personele voorzieningen (fitness, kantines e.d.) opgenomen van tenminste 2 miljoen euro of zoveel meer als door de voorgestelde maatregelen haalbaar is.

5. *Professioneel opdrachtgeverschap.*

- Om de noodzakelijke verlaging van externe inhuur extra kracht bij te zetten zullen wij via een nieuwe "Richtlijn externe inhuur" extra control uitoefenen op diensten in voldoende mate een scherpe afweging maken over nut en noodzaak tot externe inhuur. Er zal onder andere worden gevolgd of er in voldoende mate naar andere oplossingen dan externe inhuur is gezocht (bv. voorrangskandidaten, flex- en talentpool etc.).
- In de richtlijn worden nadere afspraken vastgelegd over: de procedure voor het aanvragen extern personeel, de centrale inkoop, registratie en administratie van de inhuur van externen en de wijze van verantwoording aan college en raad.

6. *Flex-en talentpool.*

- Gebruik maken van een Flex- en talentpool. Op deze wijze kan Groningen de kennis en ervaring zelf opbouwen en in eigen huis houden. Wij denken aan een flexpool voor hogere functies vanaf schaal 11 (voor interim management, senior projectmanagement) en een zgn. talentpool voor uitvoerende functies op MBO/HBO niveau tot en met schaal 10.

7. *Uitwisselingsprogramma's.*

- Naast de flex- en talentpool de mogelijkheden tot uitwisseling van personeel tussen diensten voor allerlei kortdurende werkzaamheden beter benutten. Te denken valt aan beleidsfuncties, administratie en PIJOFACH-functies. Ook bredere, concernoverstijgende samenwerkingsverbanden kunnen aangeboord worden, zoals Project-link (een initiatief van Noorderlink) en Ruim Baan van de BANN-pd.

8. Strategische personeelsplanning en opleiding.

- Het is belangrijk om inzicht te hebben in welke kennis(gebieden) de organisatie moet investeren om nu én in de toekomst haar organisatiedoelstellingen te blijven behalen. Daarna kan bepaald worden in hoeverre deze kennis al aanwezig is onder de medewerkers. Van daaruit wordt bepaald of en welke kennis nog aangetrokken moet worden van buitenaf via strategische personeelsplanning. Ook leiden we ons eigen personeel gericht op en zorgen we ervoor dat eigen medewerkers doorgroeien naar andere functies.

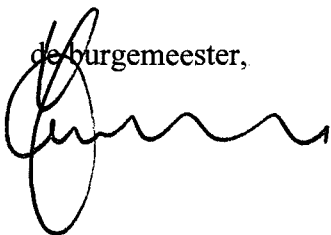
Tot slot.

In een aantal situaties kan onze organisatie niet zonder externe inhuur. Externe inhuur zorgt bij uitstek voor een flexibele en efficiënte uitvoeringscapaciteit naast een hoogwaardige vaste ambtelijke kernbezetting. Daarnaast kan het zijn dat er expliciete behoefte is aan een onafhankelijk (dat wil zeggen niet-ambtelijk) oordeel en/of specialistische kennis. Het tijdelijk in dienst nemen van personeel is in sommige gevallen kostbaarder dan tijdelijk inhuren vanwege de WW- verplichtingen die uit tijdelijke ambtelijke aanstellingen kunnen voortvloeien.

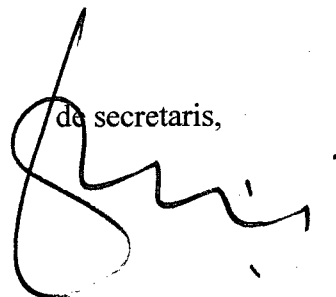
Met de concernrichtlijn en een zorgvuldige monitoring volgen wij de effecten van de maatregelen nauwgezet en zijn we in staat ontwikkelingen bij te sturen. Ons college heeft met de set maatregelen het vertrouwen dat de kosten van de externe inhuur fors zullen zakken, en daarnaast ruimte creëert voor interne mobiliteit.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,



de secretaris,



INHUUR EXTERN PERSONEEL

1. Inleiding

Op basis van de resultaten van 2009 bleek dat de uitgaven aan inhuur van extern personeel vorig jaar bijna 34,5 miljoen euro bedroegen. De totale loonsom van het ambtelijk personeel in dienst bedroeg in 2009 187,4 miljoen. Het percentage van de kosten van ingehuurd extern personeel t.o.v. de totale loonsom bedraagt 18,4 %.

Naar aanleiding van deze resultaten werden er vragen gesteld in de raad en ook het college is bezorgd over de omvang van het bedrag dat jaarlijks besteed wordt aan externe inhuur. Voordat er echter beperkende maatregelen ingesteld worden om de omvang van de inhuur te reduceren, wil het college eerst weten waaraan dit bedrag besteed wordt. Concern-P&O kreeg de opdracht een nulmeting uit te voeren. Deze nulmeting moet d.m.v. een inventarisatie bij alle diensten de samenstelling, inzet en kosten van de huidige externe inhuur in beeld brengen. Daarnaast zal in de laatste paragraaf een aantal voorstellen voor een mogelijke beperking van de externe inhuur uitgewerkt worden

2. De nulmeting: wat huren we in

Deze nulmeting is in juli dit jaar van start gegaan en de peildatum van het onderzoek was 1 juli 2010. Het gaat dus om een momentopname van de aard en omvang van de externe inhuur zoals die was op de peildatum.

Als definitie van het begrip externe inhuur hanteren we de volgende omschrijving:

Bij externe inhuur gaat het om medewerkers die

- werkzaamheden verrichten voor de gemeente Groningen
- geen (tijdelijke) ambtelijke aanstelling hebben
- werkzaam zijn *binnen de organisatie*
- werken onder aansturing van een lijnfunctionaris van de gemeentelijke organisatie.

Aldus omschreven, betekent dit dat een ieder die in opdracht van de gemeente werkzaamheden verricht in het kader van een aanbesteding of anderszins, maar *die geen deel uitmaakt van de organisatie*, niet tot de externe inhuur wordt gerekend.

Medewerkers die in het kader van de WIW/WWB of vanuit de sociale werkvoorziening (WSW) werkzaamheden voor de gemeente verrichten worden niet meegeteld, hoewel zij voor een deel wel binnen de gemeentelijke organisatie werkzaam zijn.

In tabel 1 is te zien hoe extern personeel wordt ingezet, verdeeld over 6 categorieën.

Tabel 1: aantal fte per categorie

Dienst	cat. 1	cat.2	cat.3	cat.4	cat.5	cat.6	
BSD	2,8		2,4		1,2		6,4
DIA	16,1		19,4	14,0			49,5
DSW	2,5	2,0	11,0	5,8	1,0		22,3
HVD	15,9	10,2	12,3	4,2	8,2		50,7
MD	8,1	24,8	8,2	0,3	20,6	0,5	62,5
OCSW	1,4	27,4	3,4	0,6	1,4	5,0	39,3
RO/EZ	12,1	13,5	30,4	13,3	1,7	4,7	75,7
SOZawe	3,5	19,7	57,4	4,1	3,7		88,4
Totaal	62,5	97,6	144,4	42,4	37,8	10,2	394,8

De categorieën voor de inzet van extern personeel zijn:

1. openstaande vacatures die vooralsnog niet ambtelijk zijn ingevuld
2. ten behoeve van de z.g. flexibele schil: flexibele inhuur op structurele formatieplaatsen
3. extra werk of nieuwe (tijdelijke) projecten
4. om tijdelijke piekwerkzaamheden, of extra werkdruk op te vangen in het reguliere takenpakket
5. om tijdelijke afwezigheid als gevolg van zwangerschap of langdurige ziekte op te vangen
6. overige redenen.

Categorie 3, de inzet van ingehuurd personeel op extra werk en projecten springt duidelijk naar voren. Met name bij werkzaamheden/projecten die van tijdelijke aard zijn zien we een extra inzet van ingehuurd personeel, omdat zo het risico van boventaligheid en/of wachtgeldverplichtingen na afloop van het project vermeden wordt. Een voorbeeld is SOZAWE.

Een aantal diensten maakt gebruik van een z.g. flexibele schil. Onder een flexibele schil wordt verstaan: dat deel van de vaste en structurele formatie waarop, i.p.v. ambtenaren, inhuurkrachten worden ingezet. Dit betekent niet dat ambtenaren in vaste dienst van hun plek worden verdrongen. Een aantal formatieplaatsen uit de vacaturerimte (het verschil tussen begrote formatie en feitelijke bezetting) wordt echter niet ingevuld door een ambtelijke bezetting in vaste dienst, maar door flexibele inhuur. Dit werkt goed in situaties waarin het werkaanbod kan fluctueren, zoals bij het Ingenieursbureau van RO/EZ.

Invulling door ambtenaren met een tijdelijk dienstverband brengt altijd het risico met zich mee dat er wachtgeldverplichtingen kunnen ontstaan na het beëindigen van het tijdelijke dienstverband.

In bijlage 1 is de verdeling weergegeven van de ingehuurde functies over 9 functiefamilies die tezamen het functiegebouw van de gemeente vormen. Doordat de gegevens van de Stadsschouwburg en Oosterpoort ontbreken is het aantal fte's in de categorie vaktechnische en uitvoerende functies lager dan in werkelijkheid het geval zal zijn.

Een aanzienlijk deel van de inhuur wordt ingezet op specialistische functies op HBO/WO-niveau. Voorbeelden: werkconsulenten bij Sozawe, directievoerders bij het Ingenieursbureau(RO/EZ), verkeerskundig ontwerpers bij RO/EZ, arts-adviseurs bij de HVD, systeem- en applicatiebeheerders bij het CIO en docenten aan de Muziekschool bij OCSW. De meeste van deze specialisten worden ingezet op projecten. Bij Sozawe zijn er bijvoorbeeld extra werkconsulenten ingezet op het Inburgeringsproject, bij RO/EZ extra verkeerskundige ontwerpers op de Zuidelijke ringweg en de tram.

Randstad

Op basis van het raamcontract zijn diensten verplicht om functies met een niveau tot schaal 10 in te huren via Randstad, tenzij het gaat om (technisch) specialistische functies of functies die volgens afspraak elders ingehuurd mogen worden, bijvoorbeeld de brugwachters.

Een aantal diensten maakt zeer regelmatig gebruik van inhuurkrachten om pieken in de werkzaamheden op te vangen. Bekende voorbeelden zijn de WSR met sport- en zweminstructeurs en de Stadsschouwburg en Oosterpoort die toneelassistenten en horecapersoneel inhuren.

Het merendeel van de via Randstad ingehuurde functies bevindt zich op het niveau van lager en middelbaar beroepsonderwijs en daarbij gaat het om uitvoerende functies.

Voorbeelden van ingehuurde HBO-functies zijn o.a. communicatiemedewerker, consulent (werkconsulenten bij Sozawe en DSW), systeembeheerder, bouwkundig ontwerper/constructeur en (wijk)verpleegkundige. Deze functies komen in aantal en frequentie echter veel minder vaak voor dan de LBO/MBO-functies, terwijl de duur van de inhuur over het algemeen langer is.

Een aantal functies dat via Randstad wordt ingehuurd komt niet voor in het functiegebouw van de gemeente. Het gaat hierbij om laaggeschoolde functies als lader/losser, sjouwer, verkeersteller, productiemedewerker en schoonmaker. Deze functies kennen geen ambtelijke bezetting en voor de invulling daarvan zijn we dus aangewezen op Randstad.

In 2010 was de gemiddelde duur van elke plaatsing van Randstad 197 uur. Deze relatief korte duur wijst op de inzet van ingehuurde medewerkers op tijdelijke invulling van vacatures, vervanging voor ziekte en zwangerschap en opvang van piekwerkzaamheden.

3. De nulmeting: wat kost externe inhuur

In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de totale uitgaven voor inhuur van personeel van derden per dienst en uitgesplitst in de totalen volgens opgave in de nulmeting, volgens de rekening 2009 en volgens de primitieve begroting 2011. De halfjaarcijfers van de nulmeting zijn geëxtrapoleerd naar jaarbedragen

Tabel 2: totale uitgaven voor externe inhuur per dienst (bedragen in miljoenen euro)

Dienst	Opgave nulmeting peildatum 1-7-2010	Rekening 2009	% loonsom	Begroot 2011
BSD	1,1	1,0	11,1	0,2
DIA	3,5	3,7	17,4	1,3
DSW	1,2	1,6	19,3	1,1
HVD	4,3	5,0	13,1	2,2
MD	1,6	2,5	13,7	1,2
OCSW	4,2	7,6	31,9	2,2
RO/EZ	6,8	7,3	19,3	2,5
SOZAWA	7,1	5,8	19,0	1,8
Totaal	29,8	34,4	18,4	12,5

Opvallend is het grote verschil tussen de begroting 2011 en de resultaten van 2009 en de nulmeting medio 2010. Dit wordt veroorzaakt door de manier van begroten. Extern personeel dat wordt gefinancierd uit bijv. projectgelden en subsidies wordt niet meegenomen in de salarisbegroting en dat kan, zoals bij RO/EZ, aanzienlijke verschillen opleveren tussen de toegestane inhuur volgens de salarisbegroting en de werkelijke uitgaven volgens de rekening. Overigens zonder dat er in financieel-administratieve zin sprake is van een begrotingsoverschrijding.

Inhuur van derden is duur. Uitzendbureaus rekenen met een opslag van 96% van het brutoloon, de payroll-constructie is goedkoper, maar kent nog altijd een opslagpercentage van 47 (ziekteverzuim voor rekening van de inlener) of 74 procent (ziekteverzuim voor rekening P-flex).

Als we de middelste trede van de ambtelijke schaal 9 nemen, dan komt dat op een uurtarief van 35,76 euro voor het gemiddelde aantal *productieve* uren per jaar (1370). Op grond van deze bedragen zou je verwachten dat de tarieven van Randstad, als er ook nog een opslagpercentage toegepast wordt, een stuk hoger liggen. Dan is het opvallend dat het uurtarief dat Randstad in rekening brengt slechts sporadisch boven de 30 euro uitkomt.

Uit nader onderzoek en vergelijking van gegevens van Randstad met gegevens uit EMIS, blijkt dat het schaalniveau en trede waarop Randstad de inhuurvergoeding baseert vaak aan de bescheiden kant ligt. Het vergelijkbare ambtelijke schaalniveau is meestal het begin van het functionele niveau, maar soms ook het aanloopniveau als de inhuurkracht weinig ervaring heeft.

In uitzonderingsgevallen ligt de inhuurvergoeding boven het functionele ambtelijke niveau. Het gaat dan meestal om ervaren inhuurkrachten die bij de inlenende dienst bekend zijn en waar expliciet om wordt gevraagd.

Tabel 3 geeft een overzicht van de meest voorkomende functies van de externe inhuur via Randstad in 2009 en 2010. De administratieve functies steken er met kop en schouder bovenuit, maar het gaat hier wel om een brede range van functieniveaus: schaal 4 tot en met schaal 9.

Tabel 3: frequent ingehuurde functies en bijbehorende gemiddelde tarieven van Randstad

Functie	Aantal plaatsen	Aantal uren	Kosten (€)	Per uur (€)
Administratief medewerker	475	153.433	3.685.610	24,02
Secretaresse	85	32.239	924.321	28,67
Medewerker bediening Horeca	417	43.553	785.196	18,03
Financieel-administr. medew.	43	24.041	668.060	27,79
Consulent	33	18.392	605.146	32,90
Lader/losser	129	42.070	579.752	13,78
Zwemonderwijzer	106	20.724	535.473	25,84
Baliemedewerker	62	19.988	481.140	24,07
Receptionist/telefonist	69	20.145	453.492	22,51
Hovenier	62	15.349	275.194	17,93
Archiefmedewerker	31	9.416	263.481	27,98

Vergelijking van het ambtelijke uurtarief met het uurtarief van externe inhuur is lastig.

Tabel 4 geeft een beeld van het gemiddelde inhuurtarief van de hoger ingeschaalde functiegroepen in vergelijking met de overeenkomstige ambtelijke schaalniveaus. Op het eerste gezicht vallen de verschillen nog wel mee, maar de vergelijking gaat mank wat betreft de inhuurtarieven: elk gefactureerd uur van een inhuurkracht is niet altijd gelijk aan een productief uur. Ook ingehuurd personeel heeft verlof, ziekteverzuim en improductieve uren die, afhankelijk van het soort contract, wel of niet doorbetaald moeten worden.

In het duurdere segment komen verlof, feestdagen en ziekteverzuim contractueel meestal voor rekening van het detacheringsbureau of de zzp-er zelf. Als uitgangspunt nemen we dan dat er ca. 8 % aan improductieve uren bijgeteld worden om te kunnen vergelijken. De derde kolom onder "inhuur productief" geeft een beeld van de werkelijke kosten.

Tabel 4: vergelijking inhuurtarieven en ambtelijke uurtarieven van enkele functiegroepen

Functiegroep	Gemiddeld tarief inhuur	Inhuur productief	Schaal ambt.	Ambtelijk tarief*
Leidinggevenden	€ 86,70	€ 93,64	12/13	€ 64,90
Beleidsmedewerker	€ 61,00	€ 65,90	11/11A	€ 56,50
Projectleider	€ 94,30	€ 101,85	12/13	€ 64,90
Specialisten	€ 52,80	€ 57,00	9/10	€ 46,30
Directeuren	€ 125,00	€ 135,00	15/16	€ 85,50

*) gebaseerd op het bruto uurloon incl. werkgeverslasten en 1370 productieve uren op jaarbasis

Overheadkosten zijn niet meegerekend omdat die voor extern personeel iets lager zijn dan voor ambtelijke medewerkers (voor extern personeel hoeven geen kosten van de salarisadministratie en P&O in rekening gebracht te worden).

In bijlage 2 is een toelichting gegeven op de vergelijking tussen de tarieven voor ingehuurd personeel en de kosten van ambtelijk personeel. Tevens is voor een drietal functies een vergelijking gemaakt tussen de kosten van inhuur en van ambtelijke invulling.

Een voorlopige conclusie uit deze vergelijking is dat voor LBO/MBO-functies de tarieven voor inhuur niet veel verschillen van de kosten van ambtelijk personeel op deze functies. Inzet van extern personeel op plekken en activiteiten met een wisselend werkaanbod is in dat geval te verkiezen boven een (tijdelijke) ambtelijke invulling voor deze werkzaamheden, vanwege het risico van wachtgeldverplichting.

Bij de HBO- en academische functies ligt het anders. Hierbij is er wel sprake van forse meerkosten: gemiddeld liggen de inhuurtarieven 27% hoger dan de vergelijkbare ambtelijke salarissen. Bij dit

soort functies kan het lonend zijn om in plaats van extern personeel te kiezen voor een ambtelijke invulling, bijvoorbeeld uit een daarvoor in het leven geroepen flexpool.

4. De nulmeting: wat is de gemiddelde tijdsduur van de externe inhuur

Als we kijken naar de gemiddelde duur van de inhuurcontracten dan komen we concernbreed op 14,2 maanden. Daarbij zijn 3 diensten (DIA, OCSW, en BD) niet meegenomen, omdat daar alle contracten beginnen op 1 januari 2010 of later dit jaar. Dat zal te maken hebben met de wijze waarop contractgegevens administratief verwerkt worden.

Deze gemiddelde contractperiode van 14 maanden verschilt nogal van de 197 uur die een plaatsing via Randstad gemiddeld duurt. Bij Randstad gaat het echter om plaatsingen op een bepaalde functie, dat betekent dat op één functie, binnen een bepaalde contractperiode, meerdere plaatsingen mogelijk zijn.

Er wordt vaak voor gepleit om een inhuurcontract dat langer dan 2 jaar duurt om te zetten in een vast ambtelijk contract. Daarbij moeten we ons wel realiseren dat dit waarschijnlijk geen substantiële netto besparing oplevert, omdat deze functies merendeels gefinancierd worden uit project- of subsidiegelden (weglekeffect).

5. Beperking externe inhuur

Uit de gegevens die de diensten aangeleverd hebben t.b.v. de nulmeting valt absoluut niet op te maken of de inzet van extern personeel wel of niet noodzakelijk is, wel of niet terecht is, of dat de betaalde uurtarieven wel of niet te hoog liggen.

Het aan banden leggen van de omvang van de externe inhuur is niet ingegeven door de resultaten van dit onderzoek, maar meer door de hoogte van het bedrag dat de gemeente de afgelopen jaren heeft betaald voor externe inhuur. Dit speelt niet alleen in Groningen. Ook in Amsterdam en Eindhoven heeft de raad kritische vragen gesteld over de omvang van de uitgaven voor personeel van derden (Amsterdam 85 mln., Eindhoven 36 mln.)

De benchmark die in 2009 is uitgevoerd leverde als uitkomst dat Groningen een omvangrijk ambtenarenapparaat heeft in vergelijking met andere 100.000+ gemeenten. Tabel 5 geeft een overzicht van een aantal 100.000+ gemeenten en het bedrag dat zij in 2009 hebben besteed aan externe inhuur.

Tabel 5: kosten inhuur van enkele grote gemeenten in 2009

Gemeente	Inwoners 1-1-2010	Kosten inhuur 2009	Aantal fte in ambte- lijke dienst	Kosten inhuur per ambt. fte (x 1.000 €)
Haarlemmermeer	143.000	10,1 miljoen	940	10,7
's Hertogenbosch	139.635	11,1 miljoen	1.503	7,4
Enschede	157.076	17,9 miljoen	1.600	11,2
Nijmegen	163.000	19,7 miljoen	1.976	9,9
Arnhem	147.038	19,9 miljoen	1.677	11,9
Apeldoorn	155.697	20,9 miljoen	1.432	14,6
Amersfoort	144.858	25,9 miljoen	853	30,4
Groningen	187.295	34,5 miljoen	3.096	11,1
Eindhoven	214.040	36,0 miljoen	1.983	18,1
Almere	185.295	51,0 miljoen	1.541	33,1

Groningen heeft een omvangrijke ambtenarenapparaat en de verklaring hiervoor ligt in de bewuste keuze om veel gemeentelijke taken in eigen beheer uit te voeren. Bijlage 3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de inhuurkosten vanaf 2003 in samenhang met de ontwikkeling van de formatie en bezetting.

Hieronder volgen enkele mogelijkheden om de omvang van externe inhuur beter beheersbaar te maken, dan wel te beperken.

Betere sturing op de omvang van externe inhuur

In het kader van integraal management beheren afdelingshoofden bij enkele diensten een eigen budget voor externe inhuur. Als er in dat geval geen centrale registratie plaatsvindt, met bijvoorbeeld maandelijks overzichten van de ingehuurde functies en bijbehorende kosten, is sturing op en beheersing van de uitgaven voor externe inhuur praktisch niet mogelijk.

Dit werd bevestigd door de moeizame aanlevering van de voor de nulmeting gevraagde gegevens. Bij enkele diensten vergde dit veel tijd, omdat de leidinggevenden die beschikten over de cijfers voor de externe inhuur vanwege vakantie niet aanwezig waren.

Een andere werkwijze biedt meer sturingsmogelijkheden:

- het afdelingshoofd schrijft een gemotiveerd voorstel voor de inhuur van externe medewerkers, inclusief dekkingsvoorstel
- P&O (formatiebewaking) en Financiën (dekking) geven een advies bij dit voorstel
- de directie neemt een besluit.

De registratie en administratie van de inhuur moet centraal liggen, bij voorkeur bij de afdeling P&O, omdat dan de verantwoording van de omvang en kosten van de externe inhuur gekoppeld kan worden aan de formatiebewaking. Regelmatige terugkoppeling aan de directie en afdelingshoofden is essentieel.

Maximum percentage van de loonsom

De overheid heeft voor de ministeries een norm bepaald voor een maximum aan het budget voor externe inhuur ter grootte van 13% van de totale loonsom. De prognose van de kosten inhuur extern personeel op basis van de nulmeting bedraagt 29,8 miljoen en dat is 16% van de loonsom 2009.

Als we ervan uitgaan dat dit bedrag in 2010 gerealiseerd wordt, kan het percentage stapsgewijs in 2011 naar 15%, in 2012 naar 14% en in 2013 naar 13% van de loonsom bijgesteld worden.

Voor de gemeente Groningen betekent dit, dat het budget voor inhuur in 2013 maximaal 13 % van 187,4 miljoen (rekening 2009) mag zijn en dat is ca. 24,4 miljoen, of zoveel meer en minder als de loonsom stijgt resp. daalt.

Dat is een vermindering van 10 miljoen ten opzichte van de 34,4 miljoen (18,4 % van de loonsom) die we vorig jaar aan externe inhuur hebben uitgegeven.

Maar elke beperking van de omvang van externe inhuur zal gepaard moeten gaan met afstoting van taken of, als daar voor gekozen wordt, uitbreiding van de ambtelijke formatie.

Wat dat laatste betreft: de hoger ingeschaalde functies (> schaal 9) zijn ambtenaren gemiddeld ca. 27 % goedkoper dan inhuur. Dat zou betekenen dat een beperking van de inhuur tot 13 % van de totale loonsom een kostenvermindering van 27% van 10 en dat is 2,7 miljoen oplevert, op voorwaarde dat deze beperking vooral de hoger ingeschaalde functies betreft.

Let wel: dit is nog geen netto besparing, omdat we rekening moeten houden met de weglekeffecten in het geval van inhuurkrachten die uit projectgelden e.d. gefinancierd worden.

Een nadeel van deze vorm van beperking is dat ze geen rekening houdt met de specifieke situatie per dienst. Diensten als RO/EZ en OCSW en SOZAWE maken meer gebruik van externe inhuur dan bijv. de MD en de HVD. Dat zal niet zonder reden zijn en daarmee moet rekening gehouden worden bij het toepassen van een verdeelsleutel voor een gemaximeerd budget.

Inkorten van de wervingsprocedure en toepassen van de wettelijke opzegtermijn

Het moet gezegd worden: diensten zijn soms wat laks in het opvullen van een ontstane vacature.

Soms heeft dat te maken met een moeilijk invulbare functie, maar meestal komt de procedure traag op gang en vergt de selectieprocedure onnodig veel tijd.

Bij OCSW is het gelukt om de termijn van een openstaande vacature in te korten van gemiddeld 6 maanden naar gemiddeld 14 weken, vooral door vroeg te anticiperen op het ontstaan van de

vacature en vervolgens in een vroeg stadium de onderscheiden vervolgstappen in te plannen, zonder af te wijken van de door de gemeente vastgestelde procedure.

Als vertrekkende medewerkers gehouden worden aan de opzegtermijn van 3 maanden en als de werving- en selectieprocedures wat eerder gestart en efficiënter uitgevoerd worden, dan zou er bezuinigd kunnen worden op de inhuur die nodig is om de periode tussen het ontstaan van de vacature en de nieuwe invulling daarvan, te overbruggen.

Flexpool

Volgens bijlage 1 hebben we op dit moment 13,7 fte aan projectleiders ingehuurd. Met een gemiddeld uurtarief van 94 euro kost ons dat $13,7 \times 126 \times 94 = 162$ duizend euro per maand. Ambtelijke invulling op het niveau van schaal 13 levert een kostenvermindering van 50 duizend per maand.

Het is onze overtuiging dat een groot deel van de taken dat nu uitgevoerd wordt door externe projectleiders ook uitgevoerd kan worden door eigen ambtelijke medewerkers.

Op dit moment wordt de mogelijkheid onderzocht van een flexpool bestaande uit hoogopgeleide en -gekwalificeerde eigen medewerkers die ingezet kunnen worden op tijdelijke of vaste functies waarvoor tijdelijke inzet is gewenst. Een bijkomend voordeel hiervan is dat dit een bijdrage kan leveren aan de persoonlijke ontwikkeling, inzetbaarheid en carrièremogelijkheden van medewerkers.

Beperking van de contractduur

Vaak wordt extern personeel ingezet op tijdelijke projecten en wordt de lengte van het contract bepaald door de duur van het project.

Bij projecten waarvan de duur redelijk goed kan worden ingeschat en die bijvoorbeeld langer dan één jaar duren, kunnen de diensten ook kiezen voor de inzet van medewerkers met een ambtelijke aanstelling voor de duur van het project. Weliswaar is er een risico van wachtgeldverplichting na beëindiging van het project, maar als het gaat om 'courante', veelgevraagde functies, is het risico van langdurige wachtgeldverplichtingen niet erg hoog.

Ook hierbij geldt dat bij (tijdelijke) ambtelijke invulling van hoger ingeschaalde functies in plaats van langdurige inhuurcontracten, de besparing aanzienlijk kan zijn.

Melden bij het college

In Amsterdam moet elke inhuur met een uurtarief boven 150 euro per uur verplicht door het college aan de raad worden gemeld.

Inhuur met een uurtarief boven de 150 euro is binnen onze gemeente een zeldzaamheid. Op dit moment zijn er 16 fte aan inhuur met een uurtarief van meer dan 100 euro aan het werk binnen de gemeente, verdeeld over 21 functies als projectleiders, artsen, adviseurs, directeuren (3) en verkeerskundig ontwerpers.

In het kader van de personeelsstop moet op dit moment elke aanvraag voor externe inhuur voor een periode langer dan 3 maanden, goedgekeurd worden door de gemeentesecretaris.

Een structurele maatregel waarbij elke gemotiveerde aanvraag voor een inhuurkracht die meer dan 100 euro per uur kost, goedgekeurd moet worden door het college zou, door het drempelverhogende effect, een besparing kunnen opleveren.

BIJLAGE 1

EXTERN PERSONEEL : FUNCTIES PER FUNCTIEFAMILIE

Funciefamilie	BSD fte	DIA fte	DSW fte	HVD fte	MD fte	OCSW* fte	RO/EZ fte	Sozawe fte	Totaal fte
1. Leidinggevende functies	0,8	3,1	3,6	2,9		1,0	4,0	1,3	16,7
2. Beleids- en ontwerpfuncties	2,6	1,7	0,4	2,1	1,2	1,1	13,7	1,0	23,8
3. Projectleiders/managers		3,6		1,8	1,0	1,5	2,7	3,1	13,7
4. Administratieve functies									
4.1 Administratief ondersteunend	1,8		0,5	10,1	4,4	0,6	11,6	4,0	33,0
4.2 Financieel administratief		3,3			1,0	0,9	1,6	2,6	9,4
4.3 Inhoudelijk en organisatorisch		6,2		6,4	3,1	1,4	8,7	3,5	29,3
5. Informatievoorziening en beheer		11,4		1,9		0,3	1,9	0,4	15,9
6. Specialistische adviesfuncties	0,8	8,3	11,0	20,8	2,5	7,0	12,0	64,5	126,8
7. Vaktechnische uitvoerende functies	0,4		6,8	4,7	46,8	24,2	15,9		98,8
8. Publiekscontactfuncties		12,0			2,5	1,2	2,6	8,0	26,3
9. Handhavingfuncties							1,0		1,0
Totaal fte	6,4	49,5	22,3	50,7	62,5	39,3	75,7	88,4	394,8

* OCSW: gegevens van Statsschouwburg en Oosterpoort ontbreken

Bijlage 2: vergelijking tarieven ingehuurd personeel en de kosten van ambtelijk personeel

De berekening van het gemiddelde tarief van een productief uur van een inhuurkracht is complex, omdat dat ondermeer afhankelijk is van het soort inhuurcontract.

Bij een urencontract van korte duur is het uurtarief nagenoeg gelijk aan één productief uur, omdat er geen vakantiedagen, ziekteverzuim, feestdagen enz. betaald hoeven te worden.

Bij uitzendcontracten van langere duur en detachingscontracten gaat dit wel een rol spelen. Daarbij worden vakantiedagen doorbetaald en in sommige gevallen bij de payroll-constructie (P-flex) bouwen inhuurkrachten ook ADV-uren op. In de meeste gevallen van payrolling is de gemeente risicodragend van het ziekteverzuim, echter dit verzuim is voor de inhuur aanzienlijk lager dan voor de ambtelijke medewerkers. Ten slotte moet van elk gewerkt uur ook het percentage indirect productief afgetrokken worden.

Rekening houdend met deze factoren komen we tot een voorlopige en ruwe schatting van het ophogingspercentage voor inhuurkrachten van 24 %. Dat betekent dat we de uurtarieven van langdurige inhuur- of detachingscontracten moeten vermenigvuldigen met 1,24.

Voorbeeld: secretaressefunctie

Binnen de gemeente is de functie van afdelingssecretaresse ingedeeld in schaal 6. Het tarief voor productieve uren bij schaal 6 trede 11 is € 30,21. Uitloop schaal 7 trede 11 bedraagt € 32,85. Het gemiddelde tarief van Randstad voor een secretaresse bedraagt € 28,67 per uur. Dit bedrag moet met een factor 1,24 vermenigvuldigd worden. Dan komt het gemiddelde uurtarief voor een ingehuurde secretaresse op € 35,55.

Voorbeeld: archiefmedewerker

Bij de meeste diensten is deze functie ingeschaald in functioneel niveau 7. Uurtarief is € 32,85 bij maximum schaal 7 en € 37,30 bij maximum schaal 8 uitloop. Het gemiddelde uurtarief voor inhuur bedraagt € 27,98, vermenigvuldigd met 1,24 bedraagt dit € 34,69 per uur.

Voorbeeld: consultant

Dit is een HBO-functie in schaal 9. Kosten per productief uur voor een ambtelijke medewerker in schaal 9 trede 11: € 42,00. Het gemiddelde tarief voor inhuur bedraagt $32,90 \times 1,24 = 40,80$ euro.

Uit deze 3 voorbeelden moeten we niet direct de conclusie trekken dat de kosten voor inhuur en ambtelijke medewerkers elkaar niet zoveel ontlopen. Zeker voor de hoger ingeschaalde functies is er wel degelijk een prijsverschil (gemiddeld is inhuur 27% duurder). Bij uitvoerende, lager ingeschaalde functies speelt ook mee dat de gemeentelijke inschaling vaak hoger ligt dan de vergelijkbare beloning volgens de branche-CAO. Een voorbeeld daarvan is de Horeca-CAO die aanzienlijk lager beloont dan de vergelijkbare functies in ons ambtelijke loongebouw. Het gemeentebestuur heeft er echter voor gekozen alle externe inhuur volgens het gemeentelijke loongebouw te belonen, Wat we ons vaak niet realiseren is dat de uitzend- of payroll-tarieven gebaseerd zijn op het bruto loon *exclusief* de werkgeverslasten. Dat scheelt zo'n 30% en in dat geval is het goedkoopste payroll-tarief slechts 12 % hoger dan het vergelijkbare ambtelijke niveau. Daarnaast maakt het nogal wat uit of het inhuurtarief gebaseerd is op de vergelijkbare ambtelijke schaal trede 1 of trede 11 en het verschil wordt nog kleiner als we voor de ambtenaren de uitloopschaal daarbij betrekken.

Overheadkosten

Het meenemen van de overheadkosten in de vergelijking tussen de kosten van ambtelijke medewerkers en externe inhuur, maakt de zaak nog complexer.

Onder overhead wordt verstaan de kosten voor huisvesting, ICT, management, ondersteuning van het management, P&O, Financiën en Control, Facilitaire zaken, Juridische zaken en Communicatie. Gemiddeld bedragen de overheadkosten voor de gemeente Groningen 30.000 euro per fte (bron: Deloitte, 2010).

De vraag is of de overheadkosten voor externe inhuur dezelfde zijn als voor ambtelijke medewerkers in vaste dienst. Bij de beantwoording van deze vraag speelt een rol of de ingehuurde medewerker werkzaam is op een vacante formatieplaats of niet. Aan elke formatieplaats is een bedrag aan overhead gekoppeld en dan maakt het niet uit of deze plek door een ambtenaar of door een externe medewerker wordt ingevuld.

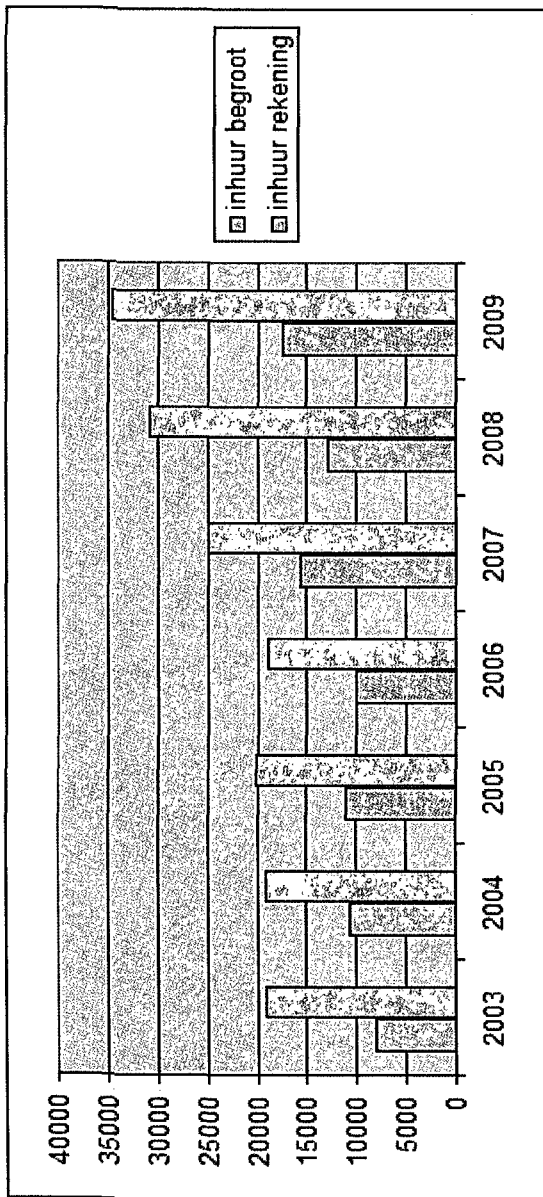
Voor alle externe medewerkers geldt dat de P&O gerelateerde kosten niet aan hun toegerekend kunnen worden, omdat die voor rekening komen van het uitzend- of detachingsbureau. De overige kosten (huisvesting, management, stafafdelingen, etc.) moeten echter ook aan externe medewerkers toegerekend worden, zodat per saldo de overheadkosten voor externe inhuur niet veel lager zullen zijn dan die voor de ambtelijke formatie.

Daarom zijn de overheadkosten omwille van de overzichtelijkheid buiten beschouwing gelaten in de vergelijking tussen de kosten van ambtelijke medewerkers en externe inhuur.

Bijlage 3

Ontwikkeling inhuur derden

	inhuur begroot (x1000 €)	inhuur rekening (x1000 €)
2003	7.964	19.190
2004	10.745	19.188
2005	11.014	20.124
2006	10.101	18.903
2007	15.616	24.936
2008	12.916	30.828
2009	17.582	34.479



Ontwikkeling formatie en bezetting

	formatie (fte)	bezetting (fte)
2003	3.182	3.195
2004	3.235	3.175
2005	3.089	3.009
2006	2.979	2.925
2007	3.029	2.847
2008	3.093	2.962
2009	3.262	3.097

